

VU Research Portal

Als vluchtelingen (mogelijk) daders zijn; 1F uitsluiting van de asielprocedure en vervolging van oorlogsmisdrijven

van Wijk, J.

published in

Tijdschrift voor Criminologie
2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Wijk, J. (2011). Als vluchtelingen (mogelijk) daders zijn; 1F uitsluiting van de asielprocedure en vervolging van oorlogsmisdrijven. *Tijdschrift voor Criminologie*, 2011(53 (4)), 310-327. [1].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Als vluchtelingen (mogelijk) daders zijn

1F-uitsluiting van de asielprocedure en vervolging van internationale misdrijven

J. van Wijk

Nederland voert een actief beleid om eventuele plegers van internationale misdrijven uit te sluiten van de asielprocedure en start daar waar mogelijk een strafrechtelijk vervolgingstraject. De afgelopen jaren zijn honderden personen uitgesloten. Het komen tot veroordelingen blijkt in de praktijk echter moeilijk. De meeste uitgesloten personen verblijven op dit moment illegaal in Nederland of Europa. Empirische informatie over deze groep ontbreekt; een overzicht van de gronden waarop zij zijn uitgesloten en van de misdrijven waarmee zij in verband worden gebracht, bestaat niet. Daarnaast worstelt Nederland nog met een aantal juridische en normatieve kwesties. Er is bijvoorbeeld nog geen adequate oplossing voor een beperkte groep veroordeelde uitgesloten asielzoekers nadat zij vrijkomen.

Inleiding

In de nadagen van de Eerste Wereldoorlog, in 1918, verloor keizer Wilhelm II, 'Oberstkriegsführer' van het Duitse leger het vertrouwen van zijn troepen. In de vroege ochtend van 10 november dat jaar arriveerde een stoet Duitse auto's bij de Nederlandse grens in het Zuid-Limburgse Eijsden. Het gevolg werd tegengehouden door de wakkere lokale Gronsveldse grenswacht Pierre Pinckers. Het smoesje van de Duitsers dat zij geïnterneerd wilden worden in Maastricht en dat 'de Hollandsche regeering er van wist', werd door Pinckers niet geloofd. Al helemaal niet toen hij in een van de officieren keizer Wilhelm meende te herkennen. Druk telefonisch overleg met Den Haag volgde. Toen de keizers goede vriendin koningin Wilhelmina het nieuws vernam, bood zij Wilhelm aan om tijdelijk in Kasteel Amerongen te verblijven. Het zou slechts enkele dagen duren, werd aan Graaf Bentinck, de eigenaar van het kasteel, te kennen gegeven. Maar al snel zat het tijdens de oorlog neutraal gebleven Nederland in zijn maag met dit hoge bezoek. De Britten en Fransen eisten op basis van artikel 227 van het in 1919 getekende Verdrag van Versailles dat de keizer uitgeleverd en vervolgd zou worden wegens 'a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties'. Wilhelm had hiermee de twijfelachtige eer om als eerste persoon ter wereld op basis van een internationaal verdrag mogelijk vervolgd te worden voor internationale misdrijven. En hij bevond zich in Nederland. Niet alle geallieerden steunden het Brits-Franse initiatief echter; president Wilson van de Verenigde Staten bijvoorbeeld was tegen vervolging gekant vanwege het mogelijk destabiliserende effect op de internationale orde en vrede. Ook Wilhelmina was geen voorstander en zij weigerde Wilhelm uit te leveren. In plaats daarvan bood ze hem politiek

asiel aan en de mogelijkheid om – in een door de keizer zelf aangeschaft kasteeltje – in Doorn te wonen. Tot hij in 1941 stierf, sleet de ooit voor oorlogsmisdaden gezochte royalty zijn oude dag – zo gaat het verhaal – in relatieve rust, voornamelijk met het hakken van bomen op zijn landgoed (Van der Spek, 1995; Ashton & Hellema, 2000).¹

85 kilometer van dat kasteel in Doorn is nu in Den Haag het Internationaal Strafhof gevestigd. Opgetuigd om ‘the most serious perpetrators of the most serious crimes’ te vervolgen. Waar Nederland begin vorige eeuw nog het toevluchtsoord was van de meest gezochte oorlogsmisdadiger, is het een eeuw later ‘the legal capital of the world’. Het eindstation voor de meest gezochte plegers van internationale misdrijven. Hoe zou het Wilhelm vergaan als hij vandaag de dag in Nederland asiel zou aanvragen? Hoe gaat Nederland op dit moment om met personen die asiel aanvragen en in verband worden gebracht met internationale misdrijven? Wat is er bekend over de achtergrond, overlevingsstrategieën en vervolging van deze groep potentiële misdadigers? Deze vragen staan in deze bijdrage centraal. Na een schets van het juridisch kader en een bespreking van de beschikbare (criminologische) literatuur zal ik de omvang en aard van (mogelijk) bij internationale misdrijven betrokken asielzoekers in Nederland bespreken, onderzoeken waar zij zich bevinden en een aantal empirische, juridische en ethische dilemma’s aanstippen.

Dit artikel beperkt zich expliciet tot de vraag wat er gebeurt met personen die asiel hebben aangevraagd en die door de Nederlandse overheid daadwerkelijk in verband worden gebracht met het plegen van internationale misdrijven. De vraag of er ook potentiële plegers van internationale misdrijven in Nederland verblijven die geen asiel hebben aangevraagd, of wel asiel hebben aangevraagd maar door de overheid niet in verband worden gebracht met het plegen van deze misdrijven, valt buiten het bestek van deze bijdrage.

Het artikel is primair tot stand gekomen op basis van een literatuurstudie. Daarnaast is informatie afkomstig uit gesprekken met vertegenwoordigers van de IND, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de politie. Waar informatie afkomstig uit deze interviews is gebruikt, staat dit expliciet vermeld. Dit is de eerste bijdrage in een geplande reeks van artikelen over de relatie tussen asiel en internationale misdrijven in Nederland en daarbuiten.

Asiel en vervolging van internationale misdrijven; het juridisch kader

Voor (mogelijk) bij internationale misdrijven betrokken asielzoekers is zowel het bestuursrecht als het strafrecht relevant.

1 Zie ook: www.limburger.nl/article/20101110/TOENENNU/943163203/1011 (geraadpleegd april 2011).

Bestuursrechtelijk kader

Sinds 1918 zijn de tijden danig veranderd. Niet meer het Koninklijk Huis verschaft personen politiek asiel, maar de minister voor Immigratie en Asiel, vertegenwoordigd door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). De IND gaat minder toegeeflijk om met potentiële oorlogsmisdadigers dan wijlen Wilhelmina. Als er serieuze vermoedens bestaan dat een asielzoeker betrokken is geweest bij het plegen van internationale misdrijven, wordt deze uitgesloten van de asielprocedure. Deze uitsluiting vloeit rechtstreeks voort uit artikel 1F van het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen (Vluchtelingenverdrag) uit 1951: de zogenoemde 'exclusion clause'. Artikel 1F luidt in de Nederlandse vertaling:

'De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

- (a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen.'²

De achterliggende gedachte om deze personen uit te sluiten is volgens de UNHCR Background Note on the Application of Exclusion Clauses (2003, B3) tweeledig: 'Firstly, certain acts are so grave that they render their perpetrators undeserving of international protection as refugees. Secondly, the refugee framework should not stand in the way of serious criminals facing justice.'

Het is bestuursrechtelijk niet relevant of bewezen kan worden dat diegenen die worden uitgesloten daadwerkelijk plegers zijn. Immers, het criterium waaraan wordt getoetst, is of er 'ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat' zij dit soort misdadigers zijn. De toets of sprake is van dergelijke ernstige vermoedens gebeurt aan de hand van een grotendeels op Canadese jurisprudentie gebaseerde 'personal and knowing participation'-test.³ Door middel van deze test wordt aan de hand van een lijst met specifieke criteria beoordeeld of de aanvrager weet heeft gehad – of behoorde te hebben – van het plegen van het misdrijf en of hij hieraan op enige wijze persoonlijk heeft deelgenomen (ACVZ, 2008, 15). Er worden vier vormen van persoonlijke participatie onderscheiden: (1) direct daderschap, (2) faciliteren en (3) opdracht geven. Een vierde bijzondere vorm is cryptisch omschreven als een persoon die 'heeft behoord tot een categorie van personen binnen een organisatie waarvan de Minister heeft geconcludeerd dat aan personen die behoren tot deze categorie bij een aanvraag voor een verblijfsvergunning

2 Behalve sub (a) worden nog twee uitsluitingsgronden genoemd die in het kader van dit artikel minder relevant zijn. Sub (b) luidt: 'hij een ernstig, niet politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;' en sub (c): 'hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties'. Meer informatie over de toepassing en reikwijdte van deze beide uitsluitingsgronden, zie UNHCR, 1992; 2003.

3 Federal Court of Appeal, 7 February 1992 (Ramirez v. Canada), 2 F.C. 306 (C.A.). Zie ook Vreemdelingencirculaire C4/3.11.3.3, respectievelijk C1/5.13.3.3.1.

in Nederland in de regel artikel 1F zal worden tegengeworpen'. Hierbij kan worden gedacht aan personen die gedurende een bepaalde periode bij een specifiek in een Kamerbrief benoemde organisatie hebben gewerkt die verantwoordelijk wordt gehouden voor het plegen van internationale misdrijven.

Artikel 1F kan worden tegengeworpen op basis van alle voor de IND beschikbare en toegankelijke informatie. Dit kan volgens respondenten van de IND uiteenlopen van verklaringen van de asielzoeker zelf en verklaringen van derden (onder wie andere asielzoekers) tot aan openbare bronnen zoals krantenartikelen en rapportages van non-gouvernementele organisaties zoals Human Rights Watch of Amnesty International. Ook maakt de IND gebruik van informatie uit algemene en individuele ambtsberichten en 'most wanted'-lijsten van Interpol, tribunalen of landen van herkomst. Vooral verklaringen die de asielzoeker zelf heeft afgegeven tijdens de asielgehooren geven volgens respondenten aanleiding om mogelijke betrokkenheid bij internationale misdrijven nader te onderzoeken. Een asielzoeker vertelt bijvoorbeeld werkzaam te zijn geweest bij een bepaalde overheidsdienst of een rebellenbeweging waarvan op basis van openbare bronnen is vast te stellen dat deze organisatie verantwoordelijk kan worden gehouden voor mensenrechtenschendingen. Op het moment dat deze aanwijzingen bestaan, wordt het dossier doorgestuurd naar de sinds 2001 opgerichte en gespecialiseerde 1F-unit. Deze unit heeft bijzondere expertise op het gebied van internationale misdrijven en beschikt over uitgebreide landenspecifieke informatie. Medewerkers van deze unit houden dan nog een aanvullend gehoor, specifiek gericht op de mogelijke betrokkenheid bij de in artikel 1F genoemde misdrijven. Als de unit overtuigd is dat er serieuze redenen zijn om te veronderstellen dat betrokkenheid bestaat, wordt 1F tegengeworpen.

Uitsluiting van het Vluchtelingenverdrag op grond van artikel 1F betekent dat de asielaanvraag niet wordt ingewilligd. Evenmin komt de aanvrager in aanmerking voor een reguliere verblijfsvergunning (ACVZ, 2008). In de praktijk betekent dit dat de aanvrager Nederland binnen 28 dagen dient te verlaten, tenzij hij in beroep gaat. Als dit beroep niet slaagt en de aanvrager definitief is uitgesloten op basis van artikel 1F, dient hij Nederland alsnog binnen de gestelde termijn te verlaten. Sinds 2006 wordt hij tevens standaard ongewenst verklaard. Vanaf het moment dat de 28-dagetermijn afloopt, loopt de uitgesloten asielzoeker het risico om net als andere illegalen door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) onder dwang te worden uitgezet. Uitzetting is echter niet mogelijk als de aanvrager aannemelijk kan maken dat hij bij terugkeer in eigen land een reëel risico loopt te zullen worden onderworpen aan behandeling als bedoeld in artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), zoals foltering of onmenselijke en vernederende behandelingen. Voordat uitzetting plaats kan vinden, dient tevens te worden beoordeeld of dit een schending van artikel 8 EVRM (recht op familie- of gezinsleven) zou inhouden.

Strafrechtelijk kader

Tot zover het bestuursrechtelijke traject. Duidelijk is geworden dat keizer Wilhelm – als hij op dit moment in Nederland asiel zou aanvragen – uitgesloten zou worden van asielbescherming en dat hij ongewenst zou worden verklaard. Over het strafrechtelijke traject is nog niet gesproken. Zou Wilhelm – na te zijn uitgesloten – strafrechtelijk vervolgd (kunnen) worden? Net zoals er ten aanzien van het vluchtelingenrecht veel veranderd is sinds Wilhelms en Wilhelmina's tijd, geldt dit ook voor het (internationaal) strafrecht. De tribunalen van Neurenberg en Tokio na de Tweede Wereldoorlog markeren het begin van internationaal erkende individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid voor oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide. Diverse internationale verdragen, zoals de Genocide Conventie (1948), de Geneefse Conventies (1949) en het Folterverdrag⁴ (1984), zijn inmiddels door vrijwel alle landen ter wereld ondertekend. Ten aanzien van deze misdrijven is er sprake van universele jurisdictie, wat wil zeggen dat staten verdachten van deze misdrijven overal en altijd kunnen vervolgen. Nederland is een actief voorstander van dergelijke vervolging: sinds de jaren vijftig staat in artikel 90 (voorheen 53) van de Nederlandse Grondwet dat de regering 'de ontwikkeling van de internationale rechtsorde' bevordert. Den Haag biedt dan ook plaats aan instituties die zijn opgericht om uitvoering te geven aan het internationaal strafrecht, zoals het Joegoslavië-tribunaal en het Internationaal Strafhof. De Nederlandse overheid verwoordt geregeld geen schuilplaats te willen zijn voor plegers van mensenrechtenschendingen en heeft in lijn met het Statuut van het Internationale Strafhof⁵ in 2003 de Wet internationale misdrijven (WIM) aangenomen. Hierdoor zijn alle misdrijven waarover het Internationaal Strafhof rechtsmacht heeft in Nederland strafbaar gesteld. Vóór 2003 waren slechts de in de eerdere verdragen genoemde misdrijven door middel van aparte uitvoeringswetten strafbaar gesteld.

In Nederland is het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie de aangewezen instantie om na te gaan of uitgesloten asielzoekers strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Nadat een 1F-beschikking is gewezen, wordt het dossier dan ook standaard overgedragen aan dat parket, zodat elke 1F-zaak op strafrechtelijke bewijsrelevantie kan worden gewaardeerd. Er zijn dan grofweg vier trajecten mogelijk:

- vervolging in Nederland op basis van de WIM of uitvoeringswetten behorend bij internationale verdragen;
- vervolging in het land van herkomst of het land waar misdrijven hebben plaatsgevonden na uitlevering door Nederland;
- vervolging bij een internationaal (ad-hoc)hof of tribunaal na overlevering door Nederland;

4 Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing, 1984.

5 Het in 2002 van kracht geworden Statuut van het Internationale Strafhof beschrijft de jurisdictie en werkwijze van het Internationaal Strafhof in Den Haag. Uit toetreding van Nederland als partij bij het Statuut vloeide de verplichting voort dat de Nederlandse strafwetgeving zodanig werd ingericht dat vervolging van internationale misdrijven ook hier mogelijk zou zijn.

- – geen start vervolgingstraject.

Als vervolging in Nederland plaatsvindt, kan het Landelijk Parket gebruik maken van het Team Internationale Misdrijven, een specialistische afdeling binnen het Korps Landelijke Politiediensten. Dit team kan gebruik maken van reguliere opsporingsmethoden zoals het afnemen van verhoren, tappen van telefoons of oproepen van getuigen. Als tot uitlevering wordt overgegaan, wordt de uitgesloten asielzoeker gearresteerd en overgedragen aan het desbetreffende land of tribunaal. Als geen vervolgingstraject wordt ingezet, gebeurt er – in strafrechtelijke zin – niets. Evenmin heeft dit overigens bestuursrechtelijke consequenties; uitsluiting van de asielprocedure blijft van toepassing.

Uitgesloten asielzoekers en criminaliteit; een blinde vlek in de criminologische literatuur

Nadat zij zijn uitgesloten, worden deze personen illegaal en verschillen ze wat juridische status betreft in vrijwel niets van andere uitgeprocedeerde asielzoekers. Behalve dus dat de IND ernstige redenen heeft om te veronderstellen dat ze internationale misdrijven gepleegd hebben. Voor criminologen vormt dit gezelschap daarmee om ten minste *drie redenen* een bijzonder interessante groep.

Ten eerste is het criminologisch relevant en interessant om na te gaan met wat voor misdrijven deze personen in verband worden gebracht. De definities van zowel genocide als oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid zijn bijzonder breed en het verschilt nogal of iemand als medeplichtige in verband wordt gebracht met vernietiging van bezittingen van burgers (een oorlogsmisdrijf) of gezien wordt als opdrachtgever van grootschalige martelpraktijken (een misdrijf tegen de menselijkheid). Dergelijke informatie is echter niet beschikbaar. Er bestaan zowel over de situatie in Nederland als daarbuiten geen empirische academische studies die aangeven met welke specifieke (internationale) misdrijven uitgesloten asielzoekers in verband worden gebracht. Evenmin is het bekend hoe lang geleden die misdrijven zouden zijn gepleegd, bij welke organisaties zij werkzaam waren, hoe zij daarvoor zijn gerekruteerd en welke motieven zij hebben gehad voor het (mogelijk) plegen van deze misdrijven. De beschikbare bronnen over uitgesloten asielzoekers in Nederland zijn academische studies met een overwegend juridische focus (o.a. Ferdinandusse, 2002; Van Sliedregt, 2007), beleidsrapporten (o.a. ACVZ, 2008), Kamerstukken,⁶ of kranten- en tijdschriftartikelen (o.a. Versteeg, 1993; Slat, 1997; Van der Griend, 2008; Karskens, 2011). Deze bronnen hebben veelal betrekking op juridische kwesties, bespreken normatieve kwesties, of zijn illustratief van aard. Op basis van deze bronnen – in combinatie

6 Met name in de jaarlijks terugkerende Kamerbrieven die de inspanningen van de Nederlandse opsporingsdiensten t.a.v. internationale misdrijven samenvatten, wordt geregeld gerefereerd aan vervolgingsactiviteiten m.b.t. uitgesloten asielzoekers: *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI, nr. 116, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 132, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VI, nr. 124, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123, nr. 106 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VI, nr. 116.

met de interviews met vertegenwoordigers van de IND en het Openbaar Ministerie – ontstaat het volgende algemene beeld van deze groep: de grote meerderheid van de in Nederland uitgesloten asielzoekers bestaat uit ex-leden van de Afghaanse staatsveiligheidsdienst ten tijde van het communistische bewind: de Khad. Zij worden in verband gebracht met misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, maar het blijft vaak onduidelijk welke rol zij daarbij zouden hebben gespeeld en om welke misdrijven het specifiek gaat. Na Afghanistan bestaat de grootste groep uitgesloten asielzoekers volgens vertegenwoordigers bij de IND uit Irakezen. Zij zijn meestal uitgesloten vanwege activiteiten tijdens de oorlog tussen Iran en Irak (1980-1988) of betrokkenheid bij misdrijven van Saddam Husseins Bath-regime (1980-2002). Andere uitgesloten asielzoekers komen volgens de respondenten met name uit Angola, voormalig Joegoslavië, Congo, Iran, Sierra Leone, Turkije en Rwanda. Zij zouden gelieerd zijn geweest aan overheidsorganisaties zoals geheime diensten, politiediensten of het leger, of maakten deel uit van rebellenbewegingen of terroristische groeperingen. Overige meer specifieke details zijn niet bekend. Hoeveel Afghanen, Irakezen, Angolezen of Turken zijn uitgesloten, weten we niet. Hoeveel personen voor buitenlandse overheden zouden hebben gewerkt en hoeveel bij rebellenbewegingen of terroristische groeperingen evenmin. Ook is onduidelijk hoe de instroom door de jaren heen is veranderd. Kortom: we weten op dit moment een beetje over de achtergrond van de uitgesloten asielzoekers, maar meer informatie is gewenst. Dit is relevant voor zowel beleidsmakers als academici die plegers van internationale misdrijven bestuderen.

Ten tweede is het criminologisch relevant en interessant om na te gaan in hoeverre er een verhoogde kans bestaat dat illegaal geworden uitgesloten asielzoekers in Nederland betrokken zijn bij criminaliteit. Met het ongewenst verklaren van uitgesloten asielzoekers wordt er van uitgegaan dat zij een gevaar vormen voor de openbare orde.⁷ Om dezelfde reden worden overige vreemdelingen die in Nederland wegens veel of ernstige misdrijven zijn veroordeeld ongewenst verklaard (art. 67 lid 1 onder e Vreemdelingenwet). De vraag is in hoeverre het een reële vooronderstelling is dat uitgesloten asielzoekers daadwerkelijk een gevaar voor de openbare orde vormen.

Het afgelopen decennium is in Nederland uitvoerig onderzoek verricht naar de relatie tussen asiel, illegaliteit en criminaliteit (o.a. Althoff & De Haan, 2006; Leerkes, 2006; De Boom e.a., 2006; 2010). Een verband tussen uitgesloten asielzoekers en in Nederland gepleegde criminaliteit wordt daarin niet gelegd. Aan de hand van het door Bovenkerk (2003) geïntroduceerde begrip 'importcriminaliteit' is het echter wel interessant om te theoretiseren of het voor de hand ligt dat dit verband bestaat. Importcriminaliteit betreft onder andere crimineel gedrag van asielmigranten die door zijn gegaan met het plegen van delicten nadat ze in Nederland zijn aangekomen. In dit verband wordt ook wel gesproken van 'crimi-

7 Zie in dit verband als voorbeeld de overweging van de Rb. Den Haag, 10 juni 2012, *LJN BQ7661*, *AWB 10/7797*, waarin de rechter overweegt: 'De toepasselijkheid van artikel 1(F) leidt tot het oordeel dat betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde.'

nele emigratie' (Bovenkerk, 2002, 235), of 'voortgezette criminele carrières' (Leerkes, 2006). Een aanwijzing dat ook uit conflictgebieden crimineel gedrag kan worden 'geïmporteerd', biedt het onderzoek van Snel e.a. (2000). Hierin wordt geconcludeerd dat asielzoekers afkomstig uit (het) voormalig (oorlogsgebied) Joegoslavië eenmaal in Nederland bovengemiddeld vaak betrokken waren bij vormen van zware criminaliteit die ook in de context van de Joegoslavische oorlog plaatsvonden, zoals gijzelingen, ontvoeringen en liquidaties. De vooronderstelling dat ook uitgesloten asielzoekers bovengemiddeld vaak criminaliteit 'importeren', lijkt voor de hand liggend. Er is immers door de IND vastgesteld dat er serieuze redenen zijn om te veronderstellen dat zij in het verleden betrokken zijn geweest bij ernstige misdrijven. De mogelijkheid dat zij eenmaal in Nederland zullen recidiveren, is niet denkbeeldig.

Toch is het ongewenst verklaren van uitgesloten asielzoekers niet zonder meer vanzelfsprekend. Ten eerste is niet daadwerkelijk vastgesteld dat zij als daders kunnen worden aangemerkt; er zijn slechts ernstige vermoedens. Maar zelfs als we aannemen dat betrokkenheid wel vaststaat, dan nog is het voor met name daders die op bevel van de staat internationale misdrijven hebben gepleegd niet erg waarschijnlijk dat zij deze delicten naar de Nederlandse context zullen 'importeren'. Criminologisch onderzoek heeft namelijk uitgewezen dat dit type daders tijdens het begaan van de misdrijven eerder gehoorzaam en conformistisch gedrag vertoont, in plaats van deviant gedrag (Smeulders, 2008; Smeulders & Gründfeld, 2011). Met name ideologisch gemotiveerde daders die ten tijde van een dictatuur of langdurige conflictsituatie bureaucratische posities bezetten, zijn vaak normale mensen die onder abnormale omstandigheden tot bijzonder crimineel gedrag in staat blijken te zijn (vgl. Smeulders & Gründfeld, 2011, 295). Als de abnormale en/of ideologische context wegvalt, is het niet waarschijnlijk dat deze delicten nog gepleegd worden. Het is vanuit deze wetenschap niet waarschijnlijk dat zij eenmaal in Nederland vormen van collectief geweld zullen 'importeren' waaraan zij zich in eigen land schuldig hebben gemaakt.⁸ De kans dat een Irakees die voorheen als medewerker van een geheime dienst verdachten martelde ook in Nederland personen zal martelen, is met andere woorden gering. De kans dat deze daders eenmaal in Nederland overgaan tot het plegen van commune delicten zoals diefstal of openbare geweldpleging is evenmin relatief hoog, omdat zij dit type misdrijven in eigen land meestal niet hebben gepleegd.

Tegelijkertijd past hier een nuancering. Met name daders die ten tijde van een conflict *niet* ideologisch gemotiveerd waren en *niet* als onderdeel van een bureaucratie op bevel van de staat gehandeld hebben – denk bijvoorbeeld aan Sierra Leoneese rebellen – zouden op basis van de beschikbare criminologische inzichten juist wel een verhoogde kans kunnen lopen om ook in Nederland crimineel gedrag te vertonen. Het zou dan niet gaan om het importeren van vormen van collectief

8 In dit verband is een analyse van De Boom e.a. (2006, 45) over de betrokkenheid van uitgeprocedeerde asielzoekers bij criminaliteit interessant. Zoals eerder aangegeven, vormen Afghanen die voor de staatsveiligheidsdienst hebben gewerkt de grootste groep uitgesloten asielzoekers in Nederland. De Booms studie laat zien dat onrechtmatig in Nederland verblijvende Afghanen in vergelijking tot andere nationaliteiten bijzonder weinig als verdachte staan geregistreerd.

gepleegd en ideologisch gemotiveerd geweld zoals marteling of genocide, maar om vormen van 'overlevingscriminaliteit' (Engbersen e.a., 2004). Eenmaal illegaal geworden uitgesloten asielzoekers hebben geen toegang tot sociale voorzieningen of de formele arbeidsmarkt, waardoor zij – net als andere illegalen – hun toevlucht dienen te zoeken tot de informele economie en/of criminele activiteiten. Voormalig kindsoldaten en (jonge) rebellen hebben mogelijk jarenlang zonder enig staatsgezag in hun levensonderhoud kunnen en/of moeten voorzien door te moorden, stelen en roven. Als zij in een situatie van illegaliteit belanden – een context van uitzichtloosheid en depressie – is het niet onaannemelijk dat zij juist terugvallen op de deviante overlevingsstrategieën die zij in het verleden in een soortgelijke context hebben gehanteerd. De parallellen tussen kindsoldaten en leden van criminele jeugdgroepen worden door meerdere auteurs beschreven (o.a. Dowdney, 2003; Wessels, 2006). O.a. Peters (2005) en Young (2007) waarschuwen ervoor dat voormalig kindsoldaten in Afrika zonder adequate hulp na demobilisatie vaak op straat belanden of zich bij *gangs* aansluiten. Als ex-kindsoldaten of jonge rebellen illegaal in Nederland op straat zwerven, is het niet ondenkbaar dat zij een verhoogde kans lopen om bij *gangs* terecht te komen of anderszins misdrijven te plegen. Om tot een goede risico-inschatting te komen in hoeverre uitgesloten asielzoekers vanwege hun achtergrond een bovengemiddeld groot gevaar voor de openbare orde vormen, is het kortom belangrijk om meer zicht te krijgen op de achtergrond van de 1F-populatie.

Een derde reden waarom uitgesloten asielzoekers voor criminologen een interessante groep vormen, is hiervoor reeds aan de orde gekomen: op de Nederlandse overheid rust de plicht hen te vervolgen als er sprake is van een strafrechtelijke verdenking van het plegen van internationale misdrijven. In hoeverre is de overheid hiertoe in staat? Hierna zal ik op deze vraag nader ingaan door te presenteren welke informatie beschikbaar is over de omvang van de groep uitgesloten asielzoekers, het percentage hiervan dat succesvol vervolgd wordt en de wijze waarop Nederland tracht invulling te geven aan deze internationale verplichting. Deze informatie komt niet zozeer naar voren uit academische criminologische literatuur, maar vooral uit beleidsrapporten en andere niet-wetenschappelijke publicaties.

Aantal 1F-uitsluitingen

Nederland registreert pas sinds 1997 consequent hoeveel personen worden uitgesloten op basis van artikel 1F. Het is daarom onbekend hoe vaak de IND voorafgaand aan dat jaar een asielzoeker 1F in eerste instantie heeft tegengeworpen. Wel is bekend dat de Nederlandse rechter de toepassing van uitsluiting op basis van artikel 1F in elf gevallen in beroep heeft beoordeeld, waarvan deze in zeven gevallen niet en vier gevallen wél werd geaccepteerd.⁹

9 *Kamerstukken II 1997/98*, 19 637, nr. 295, p. 7.

Over de recente omvang van het aantal 1F-uitsluitingen in Nederland is veel meer bekend. Uitvoerige informatie is te vinden in een advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) uit 2008. De commissie stelde vast dat van 1998 tot en met 2007 ongeveer 850 vreemdelingen in een beschikking waren uitgesloten op basis van 1F. In 150 gevallen heeft deze beslissing in beroep geen stand gehouden, waardoor er in 2008 circa 700 personen als uitgesloten asielzoeker in het IND-informatiesysteem stonden geregistreerd (ACVZ, 2008, 22).

In principe zou een cohortstudie noodzakelijk zijn om vast te stellen welk percentage dit van de gehele asielpopulatie is. De uitsluiting kan in de praktijk namelijk enkele maanden, maar ook enkele jaren na een asielaanvraag plaatsvinden. Toch is het veilig om te concluderen dat slechts een zeer klein percentage van de asielzoekers 1F met succes krijgt tegengeworpen. In de periode 1998 tot en met 2007 vroegen een kleine 240.000 personen in Nederland asiel aan.¹⁰ Met het voorbehoud dat er op deze berekening dus het nodige is aan te merken, maken de 700 personen die in diezelfde periode een 1F-beschikking kregen minder dan 0,3 procent van het totaal aantal asielzoekers uit.

Of dit absolute aantal en/of percentage hoog is vergeleken met andere Europese landen is evenmin gemakkelijk vast te stellen. Ten eerste publiceren weinig landen voor het publiek toegankelijke gegevens over het aantal 1F-uitsluitingen. Het is een politiek gevoelig onderwerp waarover overheden niet graag openheid van zaken geven.¹¹ Zo heb ik geen recente en betrouwbare gegevens kunnen vinden van het aantal uitsluitingen in de buur(t)landen Luxemburg, Duitsland, Frankrijk of Engeland.¹² Een uitzondering vormt België, waar het Commissariaat Generaal voor Vluchtelingen en Staatlozen wél jaarlijks het aantal uitsluitingen rapporteert. In de periode 2004 tot en met 2009 heeft het Commissariaat in totaal 106 aanvragers uitgesloten op basis van artikel 1F.¹³ In diezelfde periode vroegen in België ongeveer 83.500 personen asiel aan, waarmee in de betreffende periode ruim 0,1 procent van het totaal aantal asielzoekers een 1F-beschikking kreeg. Een tweede reden die internationale vergelijking van het aantal 1F-uitsluitingen bemoeilijkt, is dat Nederland in internationaal perspectief een uitzonderingspositie bekleedt ten aanzien van het moment van toepassing van de 1F-clausule (UNHCR, 1998). De IND onderzoekt de toepasselijkheid van artikel 1F namelijk *voorafgaand* aan een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag, terwijl in veel

10 Data afkomstig van www.cbs.nl, UHCR (2005) en WODC (2006).

11 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI, nr. 123, waarin staat aangegeven dat een questionnaire van de Strategic Committee on Frontiers, Immigration and Asylum (SCIFA) over de toepassing van 1F-beleid door een aantal landen slechts onder voorwaarde van vertrouwelijkheid werd ingevuld.

12 Gedateerde informatie over Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk is wel beschikbaar: zie Kapferer, 2000.

13 Zie de jaarverslagen van het Commissariaat vanaf 2004: www.cgvs.be/. Opgemerkt dient te worden dat België – anders dan Nederland – een onderscheid maakt tussen personen die uitgesloten worden van de vluchtelingenstatus en/of personen die worden uitgesloten van de subsidiaire beschermingsstatus. In mijn berekening heb ik alle groepen opgenomen. In de berekening is geen rekening gehouden met het mogelijk niet standhouden van de 1F-beschikking in beroep.

andere landen – zoals bijvoorbeeld België – de 1F-toets pas plaatsvindt *nadat* de asielaanvraag inhoudelijk beoordeeld is. Concreet betekent dit het volgende: een Afghaanse asielzoeker ten aanzien van wie sterke indicaties bestaan dat hij oorslogsmisdrijven heeft gepleegd met een bijzonder ongeloofwaardig vluchtmotief wordt in België afgewezen op basis van zijn ongeloofwaardige vluchtmotief en niet uitgesloten op basis van 1F. In Nederland daarentegen zou hij worden uitgesloten op basis van artikel 1F. Het vluchtmotief wordt inhoudelijk nog slechts getoetst in verband met mogelijke uitzetting. Het laat zich raden dat Nederland door deze volgorde relatief vaker personen op basis van 1F uitsluit dan bijvoorbeeld België.

Strafrechtelijke vervolging en veroordeling uitgesloten asielzoekers

Op basis van het ‘aut dedere, aut iudicare’-beginsel dienen staten personen die internationale misdrijven hebben begaan ofwel uit te leveren, ofwel te berechten. Een 1F-dossier komt pas in aanmerking voor vervolging als het bestuursrechtelijk criterium ‘ernstige redenen om te veronderstellen dat’ tevens een ‘op feiten of omstandigheden gebaseerd redelijk vermoeden van schuld’ in strafrechtelijke zin (art. 27 Wetboek van Strafvordering (Sv)) oplevert. In principe zou daarvan volgens voormalig minister van Justitie Hirsch Ballin per definitie sprake moeten zijn. Bij brief van 11 december 2006 benadrukte hij namelijk ‘dat het bij de toepassing van artikel 1F om meer gaat dan de enkele verdenking van 1F-misdrijven’. De minister gaf aan dat ‘de bewijsmaatstaf voor het aantonen van artikel 1F als het ware tussen verdenken en bewijzen inzit’.¹⁴ Hiermee wordt gesuggereerd dat bij tegenwerping van 1F dus in ieder geval sprake is van een strafrechtelijke verdenking en eigenlijk nog van ‘meer’. Reden genoeg om te veronderstellen dat uitgesloten asielzoekers regelmatig veroordeeld worden.

Vervolging in Nederland

De praktijk blijkt echter weerbarstiger. Tot nu toe zijn er in Nederland slechts vier uitgesloten asielzoekers onherroepelijk veroordeeld: een voormalige Congolese legerkolonel in 2004,¹⁵ twee Afghaanse officieren van de inlichtingendienst in 2007¹⁶ en een Rwandese deelnemer aan de genocide in 2011.¹⁷

Er zijn ten minste twee belangrijke verklaringen voor dit relatief lage aantal veroordelingen. In de eerste plaats is vervolging van verdachten van internationale misdrijven op basis van universele jurisdictie bijzonder gecompliceerd en tijdrovend (o.a. Wijers e.a., 2005; Witteveen, 2010).¹⁸ Het vergaren van bewijs is moeilijk door tal van praktische problemen. Misdrijven zijn vaak in een ver verleden en in een ver land gepleegd. Onderzoek ter plaatse is daardoor zeer tijdsintensief,

14 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI, nr. 31, p. 3.

15 Rb. Rotterdam 7 april 2004, *LJN* AO7178.

16 Beide veroordelingen, zie Hof Den Haag 29 januari 2007, *LJN* AZ7143.

17 Hof Den Haag 7 juli 2011, *LJN* BR0686.

18 Zie ook: *Kamerstukken II* 2001/02, 28 317, nr. 1, p. 2-3.

kostbaar en bovendien niet altijd mogelijk in verband met de veiligheidssituatie. In de tweede plaats lijkt het bewijscriterium dat de minister van Justitie in 2006 gaf niet te kloppen. In de praktijk althans wordt het criterium in 1F-zaken minder restrictief uitgelegd dan in het strafrecht. Wijers e.a. (2005, 57) concluderen op basis van een groot aantal gesprekken met mensen uit de praktijk: 'er is (...) eerder sprake van een 1F-veronderstelling dan van art. 27 Sv-verdenking'. Het Openbaar Ministerie krijgt met andere woorden regelmatig dossiers van de IND doorgestuurd waar nog geen begin van een redelijk vermoeden van schuld kan worden vastgesteld (zie ook NJCM, 2008). Met name Afghanen die op basis van hun functie vanwege een algemeen ambtsbericht uit 2000 zijn uitgesloten,¹⁹ kunnen in de praktijk vaak niet als verdachte worden aangemerkt. In die gevallen is bijvoorbeeld wel vastgesteld dat zij als officier bij de staatsveiligheidsdienst werkzaam waren, maar zijn er verder geen concrete aanwijzingen dat zij misdrijven hebben gepleegd. Het is onbekend in hoeveel van de 700 dossiers al dan niet sprake is van een concrete strafrechtelijke verdenking.

Uitlevering en vervolging in een ander land

Wanneer Nederland een uitleveringsverdrag heeft met een land van herkomst of een ander land dat vervolging wenst in te zetten, én als de mensenrechtensituatie in het betreffende land voldoende wordt bevonden, kunnen uitgesloten asielzoekers in principe worden uitgeleverd. Voor zover ik heb kunnen vaststellen, zijn er tot op heden geen uitgesloten asielzoekers uitgeleverd. De laatste jaren onderhandelt Nederland met Rwanda over een bilateraal uitleveringsverdrag.²⁰ Op het moment dat Nederland concludeert dat er voldoende verbeteringen in de justitiesector zijn doorgevoerd en dit verdrag tot stand komt, valt te verwachten dat verdachten zullen worden uitgeleverd.

Overlevering aan- en vervolging door tribunalen

De Nederlandse overheid wordt geïnformeerd over welke personen gezocht worden door de verschillende internationale (ad-hoc)tribunalen. Op het moment dat een gezocht persoon asiel aanvraagt, kan hij dus worden geïdentificeerd en overgedragen. Nederland heeft tot nu toe twee uitgesloten asielzoekers overgedragen aan het Rwanda-tribunaal in Arusha: Simon Bikindi²¹ en Ephrem Setako.²² Beiden zijn veroordeeld tot lange straffen wegens betrokkenheid bij de genocide.²³

19 Het algemeen ambtsbericht van 29 februari 2000 over Afghanistan speelde een zeer belangrijke en hevig bekritiseerde rol bij de bewijsvoering dat er sprake zou zijn van serieuze redenen om te veronderstellen dat veel Afghaanse ex-Khad-leden internationale misdrijven hebben gepleegd. Uit het ambtsbericht volgde dat *alle* onderofficieren en officieren die werkzaam zijn geweest bij de staatsveiligheidsdienst – ook met terugwerkende kracht – werden uitgesloten.

20 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 VI, nr. 116.

21 Rb. Den Haag 16 oktober 2001 (parketnr.: 2001 RT. EX.01).

22 Rb. Den Haag 11 mei 2004 (parketnr.: UTL-I- 2004.004.402).

23 ICTR-01-72 en ICTR-04-81, zie: <http://www.unictr.org>.

Waar zijn die andere 694 uitgesloten asielzoekers?

Van de 700 personen die van 1998 tot en met 2007 zijn uitgesloten, zijn er dus vier in Nederland berecht en twee in Arusha. Waar de overige 694 personen zijn, is grotendeels onbekend. In de praktijk wordt niet eerder dan na een aantal maanden vastgesteld of de uitgesloten asielzoeker de asielopvang heeft verlaten. Is hij weg, dan is hij 'Met Onbekende Bestemming (MOB) vertrokken', zoals dat in het jargon heet. Heeft hij de asielopvang nog niet verlaten, dan wordt hij in de praktijk op straat gezet om vervolgens ook dan de 'MOB'-aantekening in het dossier te krijgen. Tenzij de politie iemand actief blijft volgen, is het in die gevallen een kwestie van toeval of en wanneer de uitgesloten asielzoeker weer op de radar van de Nederlandse overheid verschijnt. Hij heeft immers geen vaste woon- of verblijfplaats.

Als hij gevonden wordt, loopt hij net als andere illegaal geworden asielzoekers het risico om onder dwang te worden uitgezet. Hij kan ook vrijwillig terugkeren met behulp van organisaties zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Volgens de ACVZ-studie zouden 120 van de 700 uitgesloten asielzoekers Nederland in 2008 'aantoonbaar hebben verlaten'. Hieronder vallen 'uitzettingen, vertrek onder toezicht en (vrijwillig) vertrek via IOM' (ACVZ, 2008, 22, noot 34).

De overige 574 die niet zijn teruggekeerd en niet vervolgd zijn, kunnen overal en nergens zijn. Harde cijfers ontbreken. Van één specifieke groep is het zeer waarschijnlijk dat zij in ieder geval nog in Nederland verblijft. Dit zijn uitgesloten asielzoekers van wie de IND of rechter heeft vastgesteld dat zij niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst omdat zij het risico lopen om een oneerlijk proces te krijgen of gefolterd te worden. De ACVZ heeft berekend dat dit in 2008 enkele tientallen personen betrof (ACVZ, 2008, 23). Deze personen verkeren dus in de bijzondere situatie dat zij niet in Nederland mogen blijven, maar ook niet teruggestuurd mogen worden naar eigen land. Wanneer artikel 3 EVRM zich 'duurzaam' verzet tegen hun terugkeer, voorziet een speciale regeling (C4/3.11.3.4 Vc) erin dat deze personen onder bepaalde omstandigheden en na minimaal tien jaar aanengesloten illegaal verblijf in Nederland wel een verblijfsvergunning kunnen bemachtigen. Het is dus in hun belang om in Nederland te blijven. Al die tijd blijft een mogelijke veroordeling echter als een zwaard van Damocles boven hun hoofd hangen.

Van de overige ruim 500 personen is van sommigen bekend dat zij nog in Nederland zijn, omdat ze in hoger beroep gaan of nieuwe procedures starten. Zij brengen bijvoorbeeld nieuwe feiten – 'nova' – aan in verband met de 1F-zaak, vechten de ongewenstverklaring aan, beroepen zich op bijzondere medische omstandigheden of pogen met een Nederlandse persoon te trouwen. Anderen verschijnen af en toe door toeval op het netvlies van de Nederlandse overheid.

Na een veroordeling?

Tot slot weer terug naar de personen van wie we wél weten wat ze gedaan hebben en – in ieder geval tijdelijk (hebben ge)weten – waar ze zijn: de in Nederland veroordeelde uitgesloten asielzoekers. Het betreft weliswaar op dit moment slechts vier personen, maar de vraag is interessant wat er gebeurt nadat zij hun straf hebben uitgezeten en vrijkomen.

Ook veroordeelde uitgesloten asielzoekers worden ongewenst verklaard op basis van artikel 67 lid 1 onder e Vreemdelingenwet. Dit is een bestuursrechtelijke maatregel, dus het *ne bis in idem*-beginsel dat niemand tweemaal gestraft kan worden voor hetzelfde delict staat hier niet aan in de weg. Het gevolg is dat een vrijgekomen veroordeelde uitgesloten asielzoeker Nederland in principe moet verlaten. Of de ongewenstverklarde onder dwang kan worden uitgezet naar het land van herkomst hangt er, zoals eerder genoemd, van af of bescherming op basis van artikel 3 EVRM aan de orde is. Er kan zich dan dus een situatie voordoen dat een veroordeelde uitgesloten asielzoeker niet in Nederland mag blijven, maar ook niet mag worden uitgezet. In andere Europese landen kan hij in principe wel asiel aanvragen, maar als hij eerlijk aangeeft dat hij dit al eerder in Nederland heeft gedaan, zal hij door middel van de zogenoemde ‘Dublin claim’ worden teruggestuurd naar Nederland.

Het spoor van de in 2004 vanwege foltering tot tweeënhalf jaar gevangenisstraf veroordeelde Congolese ex-kolonel met de bijnaam ‘Roi des Bêtes’ leert ons hoe uitzichtloos en complex de situatie voor een reeds veroordeelde, ongewenst verklaarde en door artikel 3 EVRM van gedwongen terugkeer gevrijwaarde uitgesloten asielzoeker kan zijn. Kort na zijn vrijlating is de ex-kolonel in 2006 aangehouden en veroordeeld, omdat hij als ongewenstverklarde in Nederland was gebleven. In beroep verweerde hij zich door te stellen dat hij in een situatie van psychische overmacht dan wel noodtoestand verkeerde. Hij kon redelijkerwijs niet voldoen aan zijn verplichting om Nederland te verlaten, omdat er geen ander land was waar hij terecht kon. Het hof heeft dit verweer in eerste instantie verworpen, omdat ‘niet was gebleken van voldoende inspanningen om te voldoen aan de vertrekplicht’. De Hoge Raad verwees de zaak na cassatie echter terug, omdat het hof onvoldoende had gemotiveerd aan welke inspanningen zou kunnen worden gedacht en of van dergelijke inspanningen redelijkerwijs enig resultaat was te verwachten. Gedurende al deze procedures – tot december 2009 – was er alle aanleiding om te veronderstellen dat de ex-kolonel illegaal rondzwierf in Nederland. Blijkbaar echter was hij behalve in Nederland ook geregeld in België. In de conclusie bij cassatie staat de volgende opmerkelijke passage van advocaat-generaal Jörg (r.o. 9): ‘Gedurende de behandeling (...) heeft zich een verrassende wending voorgedaan, namelijk dat mij door het Ministerie van Justitie is medegedeeld dat na onderzoek is gebleken dat verzoeker sedert januari 2008 in België

een geldige verblijfstitel heeft verkregen.’²⁴ De basis waarop de verblijfstitel is afgegeven, is onbekend.

In deze zaak lijken de grootste problemen voor Nederland – en voor de ‘Roi des Bêtes’ – hiermee voorlopig opgelost. In de toekomst zal de overheid echter vaker met dergelijke casusposities geconfronteerd worden. De twee veroordeelde Afghaanse folteraars bijvoorbeeld, zullen na vrijlating mogelijk ook niet kunnen terugkeren. De kans dat België dan weer het probleem zal oplossen, is gering. Waar kunnen zij heen? Het is vanwege paspoort- en visumvereisten verre van eenvoudig om naar een land buiten het Schengengebied te reizen. En mocht dit toch lukken, dan kunnen zij in die andere landen in principe nog steeds worden uitgesloten op basis van 1F. Overweging 73 van de UNHCR Background Note (2003) stelt namelijk het volgende:

‘Bearing in mind the object and purpose behind Article 1F, it is arguable that an individual who has served a sentence should, in general, no longer be subject to the exclusion clause as he or she is not a fugitive from justice. Each case will require individual consideration, however, bearing in mind issues such as the *passage of time* since the commission of the offence, the *seriousness of the offence*, the *age at which the crime was committed*, the *conduct of the individual since then*, and whether the individual has *expressed regret or renounced criminal activities*. In the case of *truly heinous crimes*, it may be considered that such persons are still undeserving of international refugee protection and the exclusion clauses should still apply [cursivering JvW].’

De tekst roept bijzonder veel ingewikkelde empirische, juridische en ethische vragen op. Hoe – en door wie – valt bijvoorbeeld te toetsen of iemand ‘afstand heeft gedaan van criminele activiteiten’? Wanneer is een misdrijf ‘werkelijk afschuwelijk’? En wat zijn de consequenties als uiteindelijk geconcludeerd wordt dat de uitsluitingsclausule (nog steeds) van toepassing is? Welke mogelijkheden biedt het (internationaal) recht de pleger die zijn straf heeft ondergaan dan nog om ergens in de wereld legaal te verblijven? Nogmaals veroordeeld worden mag niet, in Nederland blijven mag niet, elders verblijven mag niet en terugkeren naar eigen land kan (vaak) niet. In hoeverre vormt het een gevaar voor de openbare orde als zo’n bewezen oorlogsmisdadiger of folteraar nog decennia illegaal door Europa struint en op irreguliere wijze in zijn levensonderhoud moet voorzien?

24 Zie: Rb. Rotterdam 7 april 2004, *LJN AO7297* (strafrechtelijke veroordeling), RvS 7 augustus 2006, nr. 200602401/1/v4 (bevestiging ongewenstverklaring), Hof Den Bosch 21 september 2007, nr. 20/003852-06 (overmachtsverweer) en HR 1 december 2009, *LJN BI5627* (cassatie overmachtsverweer).

Vanwege 1F uitgesloten asielzoekers en criminologie; een agenda voor de toekomst

Zou keizer Wilhelm II anno 2011 in Nederland asiel aanvragen, dan zou hij worden uitgesloten van asielbescherming op basis van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Hij zou daarna waarschijnlijk ter vervolging worden overgedragen aan het Internationaal Strafhof. Mocht het Strafhof geen jurisdictie over zijn zaak hebben of hem niet als belangrijke verdachte beschouwen, dan kan het Nederlandse Openbaar Ministerie nagaan of vervolging op basis van universele jurisdictie of de WIM mogelijk is. Was Nederland begin vorige eeuw voor sommige oorlogsmisdadigers een 'safe haven', op dit moment heeft het vergeleken met andere landen een zeer actief uitsluitings- en vervolgingsbeleid. Specifieke wetgeving en jurisprudentie is ontwikkeld en wordt toegepast, gespecialiseerde afdelingen zijn opgericht om asielzoekers op basis van 1F uit te sluiten en om daar waar mogelijk over te gaan tot vervolging en veroordeling. Die laatste stap overigens is bijzonder tijdrovend en blijkt in de praktijk zeer moeilijk te verwezenlijken.

Nederland heeft een relatief goed doordacht, open en actief uitsluitings- en vervolgingsbeleid. Er is in vergelijking met andere Europese landen relatief veel openbaar toegankelijke informatie over de uitsluitings- en vervolgingspraktijk van (ex-)asielzoekers beschikbaar. Zo kan op basis van openbare bronnen worden vastgesteld dat tussen 1998 en 2007 ongeveer 700 personen zijn uitgesloten op basis van artikel 1F en dat van hen zes personen in Nederland of bij een internationaal tribunaal zijn veroordeeld. Voor de criminoloog blijven er echter ook ten aanzien van Nederland nog de nodige empirische vragen onbeantwoord. Zo heb ik erop gewezen dat van de grote meerderheid van de personen aan wie 1F is tegenovergesteld niet duidelijk is met welke misdrijven zij in verband worden gebracht en welke motieven zij hebben gehad voor het (mogelijk) plegen van misdrijven. Dit maakt het moeilijk om te kunnen inschatten in hoeverre zij een gevaar voor de openbare orde vormen. Van het grootste gedeelte van de uitgesloten asielzoekers is onduidelijk waar zij verblijven. Zolang dit soort empirische informatie over deze groep ontbreekt, kan academische theorievorming moeilijk plaatsvinden en stoelt beleid grotendeels op ongefundeerde aannames. Internationale vergelijkingen zijn onmogelijk.

Aan het eind van dit artikel heb ik een aantal normatieve vragen opgeroepen die voortkomen uit het juridisch vacuüm waar uitgesloten asielzoekers in terecht kunnen komen. Problemen dienen zich in het bijzonder aan als zij niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst. Zelfs na een strafrechtelijke veroordeling biedt het internationaal recht de uitgesloten asielzoeker in principe geen enkele plek om ergens legaal te verblijven. Het aantal personen dat zich in deze situatie bevindt, is relatief klein, maar de gevolgen zijn bijzonder groot. Het past in de traditie van de criminologie om een kritische reflectie te geven op dit bestaande beleid. Zowel om de belangen van het individu zichtbaar te maken als om de mogelijk negatieve maatschappelijke gevolgen van dit beleid te bespreken en mogelijkheden te verkennen om deze gevolgen te voorkomen.

Plegers van internationale misdrijven zullen nu en in de toekomst blijven proberen een heenkomen te zoeken in derde landen. Het aanvragen van asiel is in zulke gevallen een voor de hand liggende optie. Met de komst van het Internationaal Strafhof en de implementatie van het Statuut van Rome in nationale wetgeving is in Nederland en daarbuiten de aandacht voor vervolging van voortvluchtige plegers van internationale misdrijven toegenomen. De praktijk snelt voort en worstelt met vragen van empirische, praktische en normatieve aard. Aan de criminologie de schone taak om een bijdrage te leveren en door middel van empirisch onderzoek en daarop gebaseerde theorievorming een aantal van deze vragen te beantwoorden.

Literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2008). *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*. Den Haag.
- Althoff, M. & Haan, W. de (2006). *Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers*. Politie en Wetenschap. Den Haag: Faculteit Rechtsgeleerdheid Groningen/Elsevier.
- Ashton, N.J. & Hellema, D. (2000). Hanging the Kaiser: Anglo-Dutch relations and the fate of Wilhelm II, 1918-20. *Diplomacy & Statecraft*, 11(2), 53-78.
- Boom, J. de, Engbersen, G. & Leerkes, A. (2006). *Asielmigratie en criminaliteit*. Politie en Wetenschap nr. 36a. Drieluik: asielzoekers en criminaliteit. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Boom, J. de, Snel, E.J. & Engbersen, G. (2010). Asielmigratie, verblijfstatussen en criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 52(2), 48-62.
- Bovenkerk, F. (2002). Essay over de oorzaken van allochtone misdaad. In: J. Lucassen & A. de Ruijter (red.). *Nederland multicultureel en pluriform? Een aantal conceptuele studies*. NWO-reeks sociale cohesie in Nederland. Amsterdam: Aksant, 200-245.
- Bovenkerk, F. (2003). Taboe in de criminologie. *Proces, Tijdschrift voor berechting en reclasering*, 82(5), 242-251.
- Dowdney, L. (2003). *Children of the drug trade; A case study of children in organized armed violence in Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7Letras.
- Engbersen, G., Leun, J.P. van der & Leerkes, A. (2004). *The Dutch migration regime and the rise in crime among illegal immigrants*. Paper presented at the 4th annual conference of the European Society of Criminology. Global similarities, local differences. August 25-28, Amsterdam.
- Ferdinandusse, W. (2002). De struisvogel in ons; niet verwijderbare 1F-vluchtelingen en het gemis van een Nederlandse Bermuda-driehoek. *Nederlands Juristenblad*, 1985-1987.
- Griend, R. van der (2008). 'Foute' vluchtelingen; Catch 1F. *Vrij Nederland*, 1 maart.
- Kapferer, S. (2000). Exclusion clauses in Europe; A comparative overview of state practice in France, Belgium and the United Kingdom. *International Journal of Refugee Law*, 12(Special Supplementary Issue), 195-221.
- Karskens, A. (2011). Ze proberen me te destabiliseren. *De Pers*, 14 augustus.
- Leerkes, A. (2006). *'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'*. Politie en Wetenschap. Den Haag: Universiteit van Amsterdam/Elsevier.
- Nederlands Juristen Comité Mensenrechten (NJCM) (2008). *De positie van mensen met een 1F-status en hun gezinsleden; enige knelpunten en aanbevelingen*. Leiden.

- Peters, L. (2005). *War is no child's play; Child soldiers from battlefield to play ground*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper (8), juli, Geneva.
- Slats, J. (1997). Het barst hier van de Afghaanse oorlogsmisdadigers. *Vrij Nederland*, 22 februari.
- Sliedregt, E. van (2007). Afghaanse zaken; over 1F beschikkingen en de vervolging van oorlogsmisdadigers in Nederland. *NJCM Bulletin*, 32(3), 324-339.
- Smeulers, A. (2008). Perpetrators of international crimes: Towards a typology. In: A. Smeulers & R. Haveman (eds.). *Supranational criminology of international crimes: Towards a criminology of international crimes*. Antwerp: Intersentia, 233-266.
- Smeulers, A. & Grünfeld, F. (2011). *International crimes and other gross human rights violations; A multi- and interdisciplinary textbook*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Snel, E.J., Boom, J. de, Burgers, J. & Engbersen, G. (2000). *Migratie, integratie en criminaliteit. Migranten uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie in Nederland*. Rotterdam: RISBO/Erasmus Universiteit.
- Spek, N. van der (1995). De keizer; kasteel Amerongen. *ANWB Kampioen*, 46-49.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (1992). *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*. Geneva.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (1998). *UNHCR's views on Dutch policy relating to the application of Article 1F of the 1951 Convention*. 10 March, Geneva.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2003). *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*. 4 September, Geneva.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2005). *2005 Statistical Yearbook Netherlands*. Geneva, www.unhcr.org/4641beb111.html (geraadpleegd april 2011).
- Versteeg, J. (1993). Folteraars als asielzoekers. *Trouw*, 11 december.
- Wessels, M. (2006). *Child soldiers; From violence to protection*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (2006). *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000*. Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet, Den Haag: Boom uitgever.
- Wijers, M., Lünneken, K., Haveman, R., Woerts, S. ter & Timmer, J. (2005). *Evaluatie Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven*. Den Haag: Verwey-Jonker Instituut.
- Witteveen, M. (2010). Closing the gap in truth finding: From the facts of the field to the judge's chambers. In: A. Smeulers (ed.). *Collective violence and international criminal justice*. Antwerp: Intersentia, 383-413.
- Young, A. (2007). Preventing, demobilizing, rehabilitating and reintegrating child soldiers in African conflicts. *The Journal of International Policy Solutions*, 7, 19-24.